Auszüge aus Doktor-Dissertationen
der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Georg August-Universität zu Göttingen.
Jahrgang 1920.

Der Haushalt der Stadt Berlin.

Von
Wilhelm Brabandt.

R. UNIV. BIBLIOTHEEK LEIDEN

Gutachter: Prof. Dr. Eßlen.

In der Arbeit werden zuerst die Grundlagen der städtischen Verwaltung und das Verhältnis der Gemeinden zum Staate behandelt. Während der Staat seine Befugnisse selbständig regelt, beruhen alle Rechte der Gemeinden auf Verleihung durch Gesetz. Von den öffentlichen Aufgaben übernimmt der Staat im allgemeinen diejenigen, welche in seinem ganzen Gebiete gleichmäßig durchgeführt werden müssen. Die Gemeinden treten da ein, wo lokale Eigentümlichkeiten vorliegen und eine besondere Rücksichtnahme verlangen. Berlin nimmt eine Sonderstellung ein, weil die Stadt weder einer Provinz, noch einem Regierungsbezirke angehört. Die Gemeinden erfreuen sich in bezug auf die Aufgaben, denen sie sich widmen wollen, großer Freiheit, von der sie weitgehenden Gebrauch gemacht haben. Der Haushalt der Stadt Berlin ist deshalb außerordentlich umfangreich und vielseitig.

In jedem Jahre ist ein Haushaltsplan aufzustellen. Er soll einheitlich und vollständig sein, auch sollen die öffentlichen Aufgaben einen möglichst geringen Aufwand

erfordern. Der Haushaltsplan wird in Einnahme und Ausgabe, Ordinarium und Extraordinarium eingeteilt. Er zerfällt in 13 Kapitel, die wieder aus Abteilungen, Abschnitten, Titeln und Positionen bestehen. Durch diese Einteilung wird genau ersichtlich, für welchen Zweck die Gelder bestimmt sind. Die Aufstellung des Haushaltsplanes bedarf sorgfältiger Vorbereitung durch die Verwaltungsstellen. Nach Prüfung und Feststellung durch den Magistrat wird der Voranschlag der Stadtverordneten-Versammlung zur Genehmigung vorgelegt. Der festgestellte Haushaltsplan bildet die Grundlage für die Verwaltung und Kassenführung. Die bewilligten Mittel dürfen ohne Genehmigung nicht überschritten werden. Nach Ablauf des Rechnungsjahres ist Rechnung zu legen.

Die Verwaltung der städtischen Angelegenheiten wird vom Magistrat wahrgenommen, der wieder Deputationen usw. zur Erledigung bestimmter Angelegenheiten einsetzen kann. Für die Geldwirtschaft ist in erster Linie der Stadtkämmerer verantwortlich.

Das Stadtgebiet umfaßt 6352,36 ha und hat sich seit 1881 nicht mehr wesentlich verändert. Die Einwohnerzahl hat bis 1906 annähernd gleichmäßig zugenommen. Von 1906 bis 1912 war die Zunahme gering. Unter den Einwirkungen des Krieges ging die Einwohnerzahl bis auf den Stand von 1897 zurück. Nach Beendigung des Krieges ist sie wieder gestiegen.

Das Anwachsen der städtischen Verwaltung geht aus den Endsummen der Jahresabschlüsse deutlich hervor. Die Gesamtausgabe betrug in Millionen Mk. 1885/86 = 89,6; 1915 = 653,3; 1917 = 377; 1919 = 852,6. Die Aufwendungen haben bedeutend stärker zugenommen als die Einwohnerzahl. Von 1916 ab kommen die Wirkungen

des Krieges in den Zahlen klar zum Ausdruck. Trotz der höheren Preise, Gehälter und Löhne wurden die Ausgaben bedeutend eingeschränkt, besonders bei dem Extraordinarium.

Die Einnahmen und Ausgaben zeigen dieselbe Entwicklung. In den meisten Jahren sind Überschüsse erzielt worden. Die Einnahmen fließen aus dem Grundeigentum und den Werken, aus Dotationen, Renten, Gebühren, Beiträgen und Steuern. Bis zum Kriege haben Grundeigentum, Berechtigungen, Werke und verschiedene Einnahmen regelmäßig erhebliche Überschüsse geliefert. 1912 betrugen diese Überschüsse ungefähr $\frac{1}{3}$ des Steuer-Ertrages. Seitdem hat sich die Lage dauernd verschlechtert.

Nach diesen allgemeinen Ausführungen sind die einzelnen Verwaltungszweige unter Angabe der zahlenmäßigen Unterlagen und unter Beifügung graphischer Darstellungen eingehend behandelt worden. Bei allen Verwaltungen ist eine gewaltige Steigerung der Einnahmen oder Ausgaben eingetreten.

Kapitel I — Grundeigentum und Berechtigungen.

Das städtische Grundeigentum umfaßte am 1. 4. 13. 20421,6 ha im Werte von 624,86 Millionen Mk. Der größte Teil gehört den städt. Werken. Die Erträge der übrigen Grundstücke haben für den städtischen Haushalt keine besondere Bedeutung. Wichtiger waren die Abgaben der Verkehrsgesellschaften, wie z. B. der B.E.W. und der Großen Berliner Straßenbahn.

Kapitel II — Städtische Werke.

Die Einnahmen und Ausgaben der städt. Werke üben einen großen Einfluß auf die Gestaltung des Haushaltes aus; denn sie betragen reichlich die Hälfte der Gesamt-

Einnahmen und Ausgaben. Das Versorgungsgebiet der städt. Werke ist nicht auf den Gemeindebezirk beschränkt. Den größten Überschuß haben bisher die Gaswerke geliefert. Seit Beginn des Krieges sind die Erträge immer mehr zurückgegangen, weil die Kosten der Rohstoffe, besonders der Kohle, und die Arbeitslöhne sehr gestiegen sind. Die Arbeit gibt einen Überblick über die Entwicklung der Einnahmen, Ausgaben und Überschüsse, über die Länge der Leitungen, den Umfang des versorgten Gebiets, die Menge der vergasten Kohle, die Gasproduktion, den Gasverbrauch, die Preisentwicklung, Preisberechnung usw. In ähnlicher Weise sind die Verhältnisse bei den übrigen Werken . . . Wasserwerke, Kanalisationswerke und Güter, Viehmarkt, Schlachthof, Fleischbeschau, Markthallen, Hafen- und Speicheranlagen, Straßenbahnen, St. E. W., Herrschaft Lanke und Kohlenfelder . . . behandelt.

Kapitel III — Steuern.

Entsprechend der Entwicklung der Stadt und ihrer Verwaltung ist der Steuerbedarf andauernd gestiegen und zwar in viel höherem Maße, als die Bevölkerung zugenommen hat. Bis kurz vor dem Kriege konnte etwa $^1/_3$ des Bedarfes aus anderen Quellen gedeckt werden. Jetzt muß der größte Teil des sehr gestiegenen Bedarfes durch Steuern aufgebracht werden. Der Gesamt-Steuerbedarf belief sich 1919 auf 333,52 Millionen Mk.

Bis zum Jahre 1914 brachten die Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer annähernd dieselben Erträge wie die Gemeinde-Eink.-St. Erst während des Krieges ist diese bedeutend stärker in Anspruch genommen worden. Die Zuschläge zur Staats-Eink.-St. waren in Berlin verhältnismäßig niedrig und betrugen bis zum Jahre 1914 100 %. Seitdem stiegen sie allmählich bis auf 350 %.

Die Staats-Eink.-St. bildete bis 1918 — von Ausnahmen abgesehen — die unveränderte Grundlage für die Veranlagung zur G. E. St. Die Entwicklung der Staats-Eink.-St. ist deshalb in einigen Tabellen dargestellt worden.

Die Realsteuern wurden durch Gesetz vom 14. 7. 1893 den Gemeinden überwiesen. Seit 1907 wird die Gemeinde-Grundsteuer nach Maßgabe des gemeinen Wertes der Grundstücke erhoben. Für 1919 beträgt das Normal-Steuersoll der Gem.-Grundsteuer 16,65 Millionen Mk. Der gemeine Wert der Grundstücke wird auf 9,36 Milliarden Mk. geschätzt. Im Jahre 1919 sind 208 % der staatlich veranlagten Grund- und Gebäudesteuer = 3,7 ‰ des gemeinen Wertes erhoben worden.

Kapitel IV — Unterricht und Jugendpflege.

Die Gesamtausgaben und die Zuschüsse haben sich von 1870/71 bis 1914 auf das 11fache erhöht.

Im Jahre 1914 betrugen die	Gesamtausgaben	Zuschüsse insgesamt	Zuschüsse pro Kopf eines Schülers
bei den höheren Lehranstalten	13,12 Mill. Mk.	6,27 Mill. Mk.	270,29 Mk.
bei den Gemeindeschulen	29,40 „	29,06 „	129,18 „

Der städtische Zuschuß auf den Kopf eines Schülers ist bei allen Anstalten beträchtlich gestiegen. Er war trotz des Schulgeldzwanges bei den höheren Lehranstalten 2,09 mal so hoch als bei den Gemeindeschulen.

Durch eine Reihe von Übersichten ist die Entwicklung der höheren Lehranstalten und der öffentlichen Volksschulen, ihrer Unterrichtsklassen und der Zahl ihrer Schüler, sowie die Durchschnittsbesetzung der Klassen dargestellt.

Die Fach- und Fortbildungsschulen bieten den jungen

Leuten Gelegenheit zur Erweiterung ihrer allgemeinen und beruflichen Bildung. Das Jugendamt hat die Aufgabe, alle Bestrebungen, die der Jugendfürsorge dienen sollen, an einer Stelle zusammenzufassen.

Kapitel V — Armenwesen.

Die Armenpflege wird durch Armenkommissionen ausgeübt und durch die Armendirektion kontrolliert. Die Gesamtausgaben betrugen 1870 = 3,32 Millionen Mk., 1916 = 27 Millionen Mk., das ist etwas mehr als der achtfache Betrag. Seit 1895 sind die Aufwendungen viel schneller gestiegen als vorher, obgleich sich die Bevölkerung von 1905 bis 1912 nicht mehr sehr vermehrt und seitdem erheblich abgenommen hat. In vielen Beziehungen fällt das Anwachsen der Bevölkerung der Vororte der Stadt Berlin zur Last. Der Zudrang arbeitsscheuer Elemente, die Schwierigkeit der Überwachung der Unterstützten und andere Gründe tragen viel zur Vergrößerung der Armenlasten bei. Soweit möglich, wird der Ortsarmenverband des Unterstützungswohnsitzes zur Erstattung der Kosten herangezogen. Der größte Teil der Kosten entfällt auf die offene Armenpflege. Die Zahl der unterstützten Personen und die gezahlten Summen sind bis 1914 absolut und relativ erheblich gestiegen. Die Almosen- und Pflegegeldsätze mußten im Laufe der Zeit dauernd erhöht werden.

Neben der offenen Armenpflege ist die Waisenpflege der wichtigste Zweig der Armen-Verwaltung. Sowohl die Gesamtausgaben als auch der Zuschuß sind von 1870 bis 1914 auf den 10fachen Betrag gestiegen. Seit Jahren überschreitet die Zahl der unehelichen Pfleglinge die der ehelichen in zunehmendem Maße. Daraus ergibt sich die steigende Bedeutung, die der Fürsorge für die unehelichen

Kinder zukommt. Um diese wirksamer zu gestalten, ist seit dem 1. 4. 1912 die Berufsvormundschaft eingeführt, die in der Regel bis zum 6. Lebensjahre dauert und zu deren Aufgaben es gehört, den Erzeuger zur Alimentation heranzuziehen. Die gesundheitliche Überwachung der Kinder wird in den Säuglings-Fürsorgestellen durchgeführt.

Ein Vergleich der Schul- und Armenlasten mit der Gemeinde-Einkommensteuer führt zu dem Ergebnis, daß den minderbemittelten Klassen die von ihnen aufgebrachten direkten Steuern einschl. der St. E. St. in Form von Schul- und Armenlasten mindestens doppelt zurückgewährt worden sind.

Kapitel VI — Kranken- und Gesundheitspflege.

Die Gesamtausgaben beliefen sich 1875 auf 0,67 Mill. Mk., 1900 auf 7,07 Mill. Mk. u. 1913 auf 27,36 Mill. Mk. Die eigentliche Entwicklung ist also erst nach 1900 eingetreten. Den ersten Anstoß dazu gab die Versicherungsgesetzgebung. Die Zunahme des Wohlstandes, die glänzende Entwicklung der ärztlichen Wissenschaft und Technik bewirkten einen gewaltigen Fortschritt der Krankenanstalten mit ihren gesamten Einrichtungen, der wieder eine bedeutende Steigerung der Inanspruchnahme der Krankenhäuser zur Folge hatte.

Z. Z. besitzt die Stadt Berlin 7 Krankenhäuser, 3 Irrenanstalten und 1 Anstalt für Epileptische. 2 Anstalten sind im Bau begriffen. Die Zahl der vorhandenen Betten und der Verpflegten, die Selbstkosten der Stadt und die erhobenen Kurkosten sind zahlenmäßig nachgewiesen. Entsprechende Angaben sind hinsichtlich der Badeanstalten, der Desinfektionsanstalt der Heimstätten und des Wohnungsamtes gemacht worden.

Ebenso wie bei den übrigen Kapiteln ist bei **Kapitel VII** — Polizei, Gerichte, Standesämter und Militärwesen —, bei dem es sich vorwiegend um staatliche Aufgaben handelt, die der Stadt zur Erledigung übertragen worden sind, bei **Kapitel VIII** — Beleuchtung, Straßenreinigung, Park- und Friedhofsverwaltung —, bei **Kapitel IX** — Bauwesen (Abt. 1 — Hochbau, Abt. 2 — Straßen- und Brückenbau) und bei **Kapitel X** — Museum und Büchereien — die Entwicklung der Finanzen und der jetzige Umfang der Verwaltung zahlenmäßig und graphisch dargestellt worden. Zu besonderen Bemerkungen bieten diese Kapitel keinen Anlaß.

Kapitel XI — Verwaltungskosten.

Die Entwicklung der Verwaltungskosten beansprucht besonderes Interesse. Die Gesamtausgaben stiegen von 3,49 Mill. Mk. im Jahre 1875 auf 22,4 Mill. Mk. im Jahre 1913 und auf 77,95 Mill. Mk. i. J. 1919. In diesen Summen sind die Verwaltungskosten der städt. Werke und der Kriegsverwaltungen nur zum Teil enthalten. Setzt man die Ausgaben von 1875 = 100, so ergeben sich für 1913 = 642,7 und für 1919 = 2231,66.

Die bis zum Kriegsausbruch eingetretene Steigerung der Verwaltungskosten ist zum Teil durch die Aufbesserung der Löhne und Gehälter bedingt und im übrigen aus dem Anwachsen der Geschäfte zu erklären. Die Zunahme während des Krieges und namentlich die ungeheure Steigerung nach Beendigung desselben ist auf die bekannten wirtschaftlichen und politischen Verhältnisse zurückzuführen.

Die absolute Höhe der Verwaltungskosten ist für die Beurteilung derselben allein nicht ausschlaggebend. Es kommt vielmehr darauf an, ob die Leistungen des Personals zu der gewährten Entschädigung in einem angemessenen

Verhältnis stehen und ob die sachlichen Hilfsmittel rationell ausgenutzt werden.

Den Hauptteil der Verwaltungskosten bildet die Personal-Besoldung (1919 = 63,72 Mill. Mk.).

Kapitel XII — Kapital- und Schulden-Verwaltung.

Zur Aufnahme von Anleihen und zur Ausgabe von Schuldverschreibungen auf den Inhaber ist die Einholung staatlicher Genehmigung vorgeschrieben. Dennoch haben die Gemeindeschulden überall stark zugenommen. Die Prokopfverschuldung stieg in Berlin von 75,83 Mk. im Jahre 1875 auf 368,13 Mk. im Jahre 1915. Mit Rücksicht auf den hohen Anteil der produktiven Anlagen an den Schulden und auf das große Reinvermögen konnte die Finanzlage der Stadt Berlin vor dem Kriege als durchaus gesund bezeichnet werden, zumal die Verschuldung Berlins erheblich hinter dem Durchschnitt der Großstädte zurückblieb. Durch den Krieg ist auch die Finanzlage Berlins arg in Mitleidenschaft gezogen worden.

1917 belief sich das Bruttovermögen auf 1¼ Milliarden Mark, dem eine Schuld von 875 Millionen Mk. gegenüberstand. Der Überschuß des Wertes der Vermögensgegenstände der Gemeinden über die Schulden darf nicht überschätzt werden; denn die öffentlich-rechtlichen Schulden beruhen vorwiegend auf Personal-Kredit. Es ist aber nicht ganz zutreffend, daß das Vermögen der Gemeinden für die Schulden nur als Entstehungsursache, nicht als reale Sicherheit in Betracht kommen kann.

Kapitel XIII. Verschiedene Einnahmen und Ausgaben.

In Abteilung 1 erscheinen die erheblichen Beiträge und Unterstützungen an Vereine usw., welche gemeinnützige Zwecke verfolgen. Abt. 2 enthält die Überschüsse oder Fehl-

beträge früherer Jahre. Diese Abteilung dient ferner zum Ausgleich und zur Aufnahme von Beträgen, die aus etatstechnischen Gründen an anderer Stelle nicht nachgewiesen werden können.

Damit ist der eigentliche Haushaltsplan erschöpft.

Das Kriegsvorschußkonto.

Die aus Anlaß des Krieges notwendig gewordenen Ausgaben sind nicht auf den ordentlichen Haushalt übernommen, sondern aus dem Kriegsvorschußkonto bestritten worden. Eine ausführliche Darstellung der Tätigkeit der Kriegsverwaltungen ist zur Zeit noch nicht möglich. Der Umfang dieser Tätigkeit ergibt sich aus der Tatsache, daß fast alle wichtigen Bedarfsgegenstände der Zwangsbewirtschaftung unterworfen werden mußten.

Aus Kämmereimitteln sind bis Ende Mai 1919 annähernd 2 Milliarden Mk. aufgewendet worden. Davon entfallen beinahe 1½ Milliarden Mk. auf die Lebensmittelversorgung.

Ein Teil der Kriegsverwaltungen erfüllt vorübergehend Verpflichtungen, die dem Reiche oder Staate obliegen, z. B. die Kriegsbeschädigten-, die Kriegshinterbliebenen- und die Erwerbslosen-Fürsorge. An Kriegsunterstützungen sind bis Ende März 1919 rund 614 Millionen Mk. verausgabt, die in den erwähnten 2 Milliarden Mk. nicht enthalten sind.

Die Kriegsverwaltnngen und namentlich die Lebensmittelversorgung sind oft scharf angegriffen worden. Dabei hat man die Schwierigkeiten nicht immer genügend berücksichtigt, mit denen die Behörden während des Krieges zu kämpfen hatten. Bei dem Mangel an allen wichtigen Stoffen war eine Befriedigung aller berechtigten Wünsche einfach unmöglich, znmal im Laufe des Krieges wohl jeder

bestrebt war, die Rationierung nach Möglichkeit zu umgehen. Daß die Versorgung der Bevölkerung mit den wichtigsten Bedarfsgegenständen dennoch zu erträglichen Preisen durchgeführt worden ist, verdient jedenfalls Anerkennung.

Die städtische Sparkasse ist ein selbständiges Institut, für das die Stadt die Garantie übernimmt. Die Geschäfte werden von einer Hauptkasse, 10 Nebenkassen und einer Reihe von Annahmestellen erledigt. Der Geschäftsumfang und die Gestaltung des Geschäftsverkehrs sind durch Anführung der wichtigeren Tatsachen erläutert.

Die Haupt-Stiftungskasse führt die Kassenverwaltung der zu milden oder gemeinnützigen Zwecken bestimmten Stiftungsgelder, Geschenke und Zuwendungen und mehrerer Nebenverwaltungen und Fonds z. B. der Feuer-Sozietät und des Grundstücks-Erwerbungsfonds. Das Stiftungsvermögen betrug 1895 = 25,43 Millionen Mk., 1916 = 81,52 Millionen Mk. Stiftungen sind zu den verschiedensten Zwecken errichtet worden.

Schlußwort.

Berlin hat seit der Begründung des Reiches in jeder Beziehung einen glänzenden Aufschwung genommen. Der unglückliche Ausgang des Krieges hat uns von der erreichten stolzen Höhe hinabgestürzt. In dieser Zeit schafft die Bildung der Einheitsgemeinde Berlin für die Verwaltung, eine vollständig neue Grundlage, und die Reichshauptstadt steht an einem neuen Wendepunkte der Geschichte.

Nur durch Gesundung der sittlichen Zustände in allen Kreisen der Bevölkerung, durch eiserne Pflichterfüllung und altpreußische Sparsamkeit kann sich das deutsche Volk wieder aus dem Sumpfe herausarbeiten, in den es nicht ohne eigene Schuld geraten ist. Nur wenn dies gelingt,

und dem Reiche eine neue Blütezeit beschieden ist, kann Berlin gedeihen; denn mehr als alle anderen Städte ist Berlin auf Gedeih und Verderb mit dem Reiche verbunden. Möge es beiden vergönnt sein, durch Nacht zum Licht emporzusteigen!